

VARIA

– KÖNYVISMERTETÉS –

Paul WRAGG: *A Free and Regulated Press. Defending Coercive Independent Press Regulation*

Hart Publishing, 2020, 288 pp., ISBN: 9781509927241

Az elmúlt évtized egyik slágertémája az Egyesült Királyság közéletében a sajtószabályozás szükséges mértéke és lehetséges módja volt, a 2011-ben kirobbant *News of the World* botrány hatására. Emlékezetes, Rupert Murdoch vasárnapi lapja feltörte és exkluzív információk reményében lehallgatta bűncselekmények áldozatainak és közéleti személyiségek ezreinek telefonjait, amelynek napvilágra kerülése felforgatta a brit közéletet, a lap megszűnéséhez és a sajtó-önszabályozás reformjához vezetett.¹

A botrány nyomán világossá vált, hogy a sajtót nem elegendő kizárólag az önszabályozásra bízni, amelyet hitelességi problémával küzdő, érdemi szankcionálási lehetőséggel nem rendelkező testületek felügyelnek, és amely rendszerben a részvétel eleve önkéntes alapú a kiadók számára. A sajtószabadság sehol nem ad mentességet a sajtó számára az elkövetett jogsértések alól. A brit bulvársajtó hírhedten erőszakos tud lenni, a legfőbb problémát így a magánszféra megsértése és az információszerzés érdekében elkövetett újságírói zaklatások jelentik. A bírósági eljárások azonban nem adnak megfelelő orvoslást az áldozatok számára: drágák, lassúak és kevésbé hatékonyak. A kötet által javasolt megoldás tehát a törvényen alapuló, kötelező hatályú, hatósági jellegű felügyelet, amelynek döntései bírósági felülvizsgálat tárgyai lehetnek.

Wragg könyvének egyik fontos következtetése tehát az, hogy a sajtó törvényi szabályozás alá vonható az általános hatályú jogszabályokon túlmenően is, és a média-szolgáltatások hatósági felügyeletéhez hasonló megoldás nem összeegyeztethetetlen a sajtószabadság jogával. Ez a következtetés nem csak a szabályozásmentes sajtó ideálját évszázadok óta őrző Angliában, hanem Európa-szerte is az újdonság erejével hat, tekintve, hogy a legtöbb európai államban sajátos ön- vagy társszabályozási eszközökkel igyekeznek megoldani a sajtó működésének felügyeletét.

De a kötet másik állítása talán még jelentékenyebb, olyan elvi alapvetés, amely a sajtószabadság fogalmának újraértelmezését teszi szükségessé.

Ezen állításhoz vezető gondolatmenet megértéshez szükséges a sajtószabadság elméletének rövid áttekintése. A sajtóra a jog- és a társadalomtudományok képviselői

¹ The Leveson Inquiry: Culture, Practice and Ethics of the Press. <https://www.levesoninquiry.org.uk/>; Press Regulation: where are we now? House of Lords Select Committee on Communications, 3rd Report of Session 2014–15, HL Paper 135, 23 March 2015. <https://publications.parliament.uk/pa/ld201415/ldselect/ldcomuni/135/135.pdf>

úgy gondolnak, mint olyan intézményre, amelynek szabadságát biztosítani kell – alkotmányos rangra emelve a magánkézben lévő kiadókat – annak érdekében, hogy a sajtó a demokrácia szolgálatában álljon. A sajtónak társadalmi felelőssége van, helyet kell biztosítania a közéleti viták lefolytatására, átláthatóvá kell tennie a hatalom működését, kritika tárgyává a közélet szereplőit, a vitás kérdéseket sokoldalúan be kell mutatnia, ebbéli tevékenysége pedig a demokratikus társadalmi berendezkedés és jogállam egyik fundamentuma.

Potter Stewart amerikai legfelső bírósági bíró már a múlt század hetvenes éveiben kifejtette, hogy a sajtószabadság – a szólásszabadsággal ellentétben – nem egyéni, individuális jogosultság, hanem a médiát mint intézményt illeti meg.² A média az egyetlen olyan magánvállalkozás, amely konkrétan nevesítve alkotmányos védelemben részesül.³ A sajtószabadság nem a médiában dolgozó egyént, hanem az intézményt védi, így a sajtószabadsághoz kapcsolódó esetleges többletjogok és -kötelezettségek is az intézményt illetik, illetve terhelik.

Egy másik legendás amerikai főbíró, William Brennan egy beszédében a sajtószabadság és a szólásszabadság különbségéről elmélkedett. Mint mondta, a médiának tudomásul kell vennie, hogy olyan munkát végez, amelyben többféle, akár egymásnak ellentmondó érdekre is tekintettel kell lennie, és teljesítenie kell bizonyos többletkötelezettségeket is.⁴

Sonja West amellet érvel, hogy az újságírás máshoz nem hasonlítható tevékenység, illetve hogy a média társadalmi jelentőségű intézmény.⁵ Álláspontja szerint a sajtószabadság nem vonatkozhat kizárólag a közzététel és a terjesztés jogára, azaz nem pusztán bizonyos technológiák szabad használatát védi, hanem demokratikus funkciója is van.⁶ Ha mindenkit, aki a szólásszabadságát gyakorolja, egyúttal felruházunk a sajtószabadság – azonos mértékű – védelmével is, az paradox módon a sajtószabadság leértékelődéséhez vezet, mert ez a megközelítés figyelmen kívül hagyja a média sajátos társadalmi szerepét.⁷ A média és a benne dolgozó újságírók ugyanis nem csak közzéteszik az egyes véleményeket: a média a társadalmi nyilvánosság első számú motorja és fóruma. A média nem eshet azonos megítélés alá a szólásszabadságot hangosbeszélők segítségével gyakorló egyének csoportjával, még akkor sem, ha az új technológiák révén ma már bárki gyűjthet híreket, és közzé is teheti őket.⁸

Míg az Egyesült Államokban a jogalkotás, illetve a bíróságok által alkalmazott doktrína legtöbbször nem követi a fenti megfontolásokat, az európai alkotmányok és jogrendszerek ténylegesen igyekeznek elválasztani egymástól a szólás- és a sajtószabadságot. A médiára valamennyi európai államban önálló törvényi szabályozás vonatkozik, az EU

² Potter STEWART: Or of the Press. *Hastings Law Journal*, Vol. 26. (1975) 631.

³ *Zurher v. Stanford Daily* 436 US 547 (1978) 576, Stewart bíró különvéleménye.

⁴ William J. BRENNAN: Address. *Rutgers Law Review*, Vol. 32. (1979) 173.

⁵ Sonja R. WEST: Press Exceptionalism. *Harvard Law Review*, Vol. 127. (2014) 2434.; Sonja R. WEST: Awakening the Press Clause. *UCLA Law Review*, Vol. 58. (2011) 1025.

⁶ WEST (2014) i. m. 2441.

⁷ Uo. 2442.

⁸ Uo. 2445.

külön is szabályozza az audiovizuális médiaszolgáltatásokat.⁹ A két jog szétválasztása az angol jogirodalomban is tükröződik.¹⁰ Thomas Gibbons is kiemeli, hogy a szólásszabadság az egyének, és nem az intézmények (médiavállalkozások) joga, a médiához kapcsolódó tulajdonosi jog pedig feltétlen, és nem azonos a szólásszabadsággal. Ugyanakkor a média intézményként való elismerése fontos, mert ha elég erőteljes, akkor elvben ellen tud állni a külső nyomásnak, de ezzel együtt közérdekből korlátozás alá vonható.¹¹

Az Emberi Jogok Európai Egyezményének 10. cikke nem említi önálló jogként a sajtószabadságot, ennek ellenére a strasbourgi Emberi Jogok Európai Bíróságának gyakorlata figyelembe veszi a média társadalmi szerepét és működésének sajátosságait, és kiemelt fontosságot tulajdonít neki, mivel az a demokratikus társadalmi berendezkedés felügyeletét látja el.¹² A média és az újságírók fokozott védelmet élveznek tehát, de felelősségük is fokozott az utcai szónokéhoz képest: a 10. cikk 2. bekezdése szerinti, a szabadság gyakorlásával járó kötelezettségek és felelősségek a média tevékenységében önálló értelmezést nyernek. Az EJEB számos döntésében megerősített felfogása szerint a médiára hárul a közérdekű információk és a közérdekű témákhoz kapcsolódó vélemények közzétételének kötelezettsége.¹³

Wragg sorra veszi a fent idézett szerzőket és forrásokat – és még másokat is, szép számmal –, a sajtó közérdekű kötelezettségeit és ahhoz kapcsolódó felelősségét összefoglalóan a „társadalmi felelősség elméletének” nevezve. Egészen a jogelméleti alapokig (Wesley Hohfeld) leásva vizsgálja a sajtó „kötelezettségeinek” mibenlétét. Alapvetően vonja kétségbe azt a tételt, hogy a sajtónak tényleges, jogi értelemben vett, kikényszeríthető kötelezettsége (*duty*) volna a társadalom szolgálatára. Álláspontja szerint a társadalomnak, illetve egyes tagjainak pedig ezzel párhuzamosan nincs elismert joga (*right*) arra, hogy a sajtótól a közügyek sokoldalú bemutatását, vagy felelős magatartást követeljen.

Wragg szisztematikus, kérlelhetetlen érveléssel semmisíti meg azt a dogmát, amelyet bírósági, alkotmánybírósági döntések, tudományos publikációk áradata erősített meg újra és újra, szép hipotézisként, azonban a valóságra – a sajtó tényleges működésére – kevésbé reflektálva. A sajtó ugyanis jogi értelemben nem köteles bármit is tenni a közügyek vitájában, ha pedig saját döntése alapján helyet biztosít annak, akkor is csak

⁹ Az Európai Parlament és a Tanács 2010/13/EU irányelve (2010. március 10.) a tagállamok audiovizuális médiaszolgáltatások nyújtására vonatkozó egyes törvényi, rendeleti vagy közigazgatási rendelkezéseinek összehangolásáról (AVMS irányelv).

¹⁰ Ld. pl. Eric BARENDT: Inaugural Lecture – Press and Broadcasting Freedom: Does Anyone Have any Rights to Free Speech? *Current Legal Problems*, Vol. 44. (1991) 63., 79.; Geoffrey MARSHALL: Press Freedom and Free Speech Theory. *Public Law*, (1992) 40.

¹¹ Thomas GIBBONS: Free Speech, Communication and the State. In: Merris AMOS – Jackie HARRISON – Lorna WOODS (szerk.): *Freedom of Expression and the Media*. Leiden–Boston, Martinus Nijhoff, 2012. 36.

¹² *Jersild v. Denmark* no. 36/1993/431/510, 1995. augusztus 22-ei ítélet.

¹³ Ld. pl. *Observer and Guardian v. the United Kingdom*, no. 13585/88, 1991. november 26-ai döntés; *Sunday Times v. the United Kingdom (No. 2)*, no. 13166/87, 1991. november 26-ai döntés; *Porgeirsson v. Iceland*, no. 13778/8, 1992. június 25-ei ítélet; *MGN Ltd. v. the United Kingdom*, no. 39401/04, 2011. január 18-ai ítélet; *Uj v. Hungary*, no. 23954/10, 2011. július 19-ei ítélet.

a mások jogainak tiszteletben tartása kötelezi. Lehet szabadon elfogult (*partisan*) is, amely jogával a sajtó magától értetődően él is. Nincs tehát kötelezettsége a demokrácia szolgáltatóra, nincs (jogi) felelőssége a társadalom irányában. Erkölcsi persze lehet, de az erkölcsösség nem kikényszeríthető, nem alapjogi kérdés.

Fontos rögzíteni, hogy Wragg kizárólag a sajtóról, azon belül is elsősorban a nyomtatott sajtóról ír, a televízió, rádió, online elérhető más médiaszolgáltatások szabályozását részletekbe menően nem vizsgálja. Azt is ki kell emelni, hogy a szerző következtetése általános érvényűek, tehát nem csak Angliában, hanem a sajtószabadságot kiemelt értéknek tekintő valamennyi demokratikus jogállamban is megfontolást érdemelnek.

A szerző érvelése meggyőző, és egészen a részletekig hatol, többek között kiterjedt és számos korábbi szerzőt kiigazító vagy pontosító értelmezését adja John Stuart Mill alapművének,¹⁴ tisztázva azt, hogy milyen következtetések adódnak Mill teóriájából a jelenkor szólás- és sajtószabadság-felfogására nézve. Bizonyos pontokon azonban érdemes továbbgondolni a szerző következtetéseit. A következőkben két ilyen pontot azonosítanék.

Egyfelől, a sajtónak a szerző által értelmezett szabadsága nem vezet hátrányos következtetésre a közéleti viták szabadságára nézve. Azok továbbra is kiemelten védettek. De a beszéd minősége – közügglyel való összefüggése – és nem a beszélő személye – azaz, hogy „sajtónak” minősüljön – biztosít alapot erre a védelemre.

Mick Jagger és a Rolling Stones 1965-ben azt énekelte, hogy „The singer, not the song”, de a szólás- és sajtószabadságra vonatkoztatva nem ez a helyes megközelítés. A „dal” – a közügyek tárgyalása – fontosabb, mint az „énekes”. Wragg következtetése legalábbis ez: a jog a közügyekkel kapcsolatos beszédet és nem általában a sajtó beszédét védi.

De azt azért érdemes leszögezni, hogy a szólásszabadság jogával mégis a sajtó (a média) él legészrevehetőbben és tevékenységéből fakadóan szükségszerűen mindennapos jelleggel. Lehetnek még más olyan hivatások – tanár, politikus, író, művész stb. – akiknek a munkája feltételezi a szólásszabadság rendszeres gyakorlását, de a sajtó mindenképpen a szólásszabadság legnagyobb haszonélvezői közé tartozik. Bizonyos esetekben szinte kizárólag vagy legalábbis túlnyomórészt a sajtó szerepel bírósági eljárásokban (pl. rágalalmazási, magánszféra-védelmi perek). Hiába nincs tehát kifejezett szabályozás a sajtó beszédét érintően, az általános szabályok a gyakorlatban legtöbbször a sajtót (médiát) védik.

E problematikán belül helyezkedik el a sajtó számára biztosított előjogok (*privileges*) kérdése. Wragg tételesen cáfolja a feltevést, hogy a sajtó olyan előjogokat élvezne, amelyekért „cserébe” kötelezettsége keletkezne a közügyek tárgyalására vagy a demokrácia más módon történő szolgáltatóra. Ilyen előjognak tekintjük az információforrások névtelenül maradásához való jogot, a belépés lehetőségét egyes, egyébként zárt eseményekre, helyszínekre (parlament ülés, bírósági tárgyalás, börtön stb.), a közérdekű adatokhoz való hozzáférés jogát. A szerzőnek igaza van abban, hogy ezek egy része nem is kizárólag a sajtó tevékenységét védi (a forrásvédelem pl. mindenekelőtt magának a forrásnak az érdeke), illetve hogy nem feltétlenül kizárólag a sajtó számára biztosított jogokról van szó (a parlamentbe, a bírósági tárgyalóterembe bárki bemehet bizonyos szabályok betar-

¹⁴ John Stuart MILL: *A szabadságról*. Budapest, Századvég – Readers International, 1994.

tása mellett, az információszabadság általános érvényesülő jog). Ugyanakkor az egyes európai szabályozásokban létezhetnek olyan jogok, amelyeket kizárólag a professzionális sajtó gyakorolhat, amelyek a tevékenységét védik, működésének lehetőségeit szélesítik ki. A magyar sajtószabályozás például rendelkezik a szerkesztői és újságírói szabadságról,¹⁵ a médiatartalmak befolyásolására irányuló tulajdonosi vagy támogatói nyomásgyakorlással szembeni védelem céljából. Hasonlóképpen, a magyar törvény lehetővé teszi, hogy amennyiben az oknyomozó újságírók jogsértést követnek el, úgy mentesülhetnek a felelősségre vonás alól, ha a jogsértést valamely közérdekű információ megszerzésével összefüggésben követték el, és az adott információ általuk nem, vagy csak aránytalan nehézséggel lett volna más módon megszerezhető.¹⁶ A forrásvédelem védi a forráson kívül a sajtót is, a hivatalos sajtótájékoztatókra pedig csak újságírókat szokás beengedni. Függetlenül attól, hogy az efféle szabályok milyen módon és hatékonysággal érvényesülnek a gyakorlatban, világos, hogy a sajtót (illetve általában a médiát) kedvezőbb helyzetbe hozzák, mint a szólásszabadság más gyakorlóját.

Ugyanakkor a fentiek nem cáfolják Wragg tételét, hiszen ahhoz, hogy ezen előjogokkal a sajtó élhessen, már eleve vállalnia kell – önkéntesen – a közügyek bemutatását, hiszen az előjogok jellemzően csak akkor gyakorolhatók, ha a sajtó közérdekű tevékenységet lát el. De ez a vállalás, ez a tevékenység a sajtó számára önkéntes, arra nézve kötelezettsége nincs. (A főzomagazinok nem igénylik a forrásvédelmet.) Ugyanakkor, ha a közügyekről való tájékoztatást a sajtó vállalja, akkor – az egyes államok jogrendszereiben rögzített – előjogokkal élhet. Ha pedig így tesz, akkor a sajtószabadság és a szólásszabadság szabályozása, gyakorlati megvalósulása elválik egymástól, a sajtó – önkéntesen ugyan, de – teljesíti azon kötelezettségét, amelyet a sajtószabadság elméleti megfontolásai rá terhelnek. Nem csak a beszéd (közérdekű jellege), hanem a beszélő személye (sajtó vagy nem sajtó) is fontossá válik. Továbbá a sajtó – bár világszerte nehezülő gazdasági alapokkal – a nyilvános kommunikációt általában védő szabályok támogatása mellett próbál vállalkozásként működni, nyereségre szert tenni. A szólásszabadság általános hatályú szabályai a gyakorlatban a médiát (és benne a sajtót) védik elsősorban.

A kötet következtetéseiseihez másfelől fontos hozzáfűzni, hogy a sajtó közérdekű kötelezettségeinek elutasítása nem terjeszthető ki a teljes médiaszabályozásra: a televízió, rádió és egyre inkább az online médiaszolgáltatások, valamint általában a médiapiac szabályozása továbbra is igyekszik szem előtt tartani a média felelősségének szempontját, és kötelezettségeket előírni a polgárok tájékoztatói lehetőségeinek növelése érdekében. A médiaszolgáltatásokra vonatkozóan Európa-szerte számos és részletes szabály vonatkozik, úgy mint a kiegyensúlyozott tájékoztatás kötelezettsége, a közérdekű hírek vagy helyi hírek közzétételének kötelezettsége, a műsorkvóták előírása (európai vagy hazai műsorszámok kötelező aránya), a tulajdoni koncentráció korlátozására az általános versenyjogtól eltérő, szigorúbb szabályozás stb. Könyvének végén Wragg is adressálja ezt a kérdést, kételyeit fejezve ki abban a tekintetben, hogy e szabályok kellően stabil elméleti alapokon nyugszanak-e. Ezt a kérdést több mint időszerű felvetni. Miközben igaz az, hogy e szabályok még egy korábbi médiavilágban jöttek

¹⁵ A sajtószabadságról és a médiatartalmak alapvető szabályairól szóló 2010. évi CIV. törvény, 7. §.

¹⁶ Uo. 8. §.

létre, gyakorlati hatékonyságuk erősen kérdőjeles, és megmosolyogtató, hogy egy helyi rádióra ma szigorúbb szabályozás vonatkozik, mint egy globális online platformra vagy hírportálra, a szabályok mögötti elvi megfontolások nem technológia-függőek és nem feltétlenül válnak érvénytelenné a szabályok alkalmazásának gyakorlati nehézségei miatt. Azt célozzák – a számos jogrendszer által biztosított, és a sajtót is kötelező válaszadási joggal, illetve a közszolgálati média költséges és az internet kora óta némileg identitászavaros struktúrájával együtt –, hogy a polgárok képesek legyenek tájékozódni a közösség ügyeiben, ezt a média számukra könnyítse meg, azaz a társadalmi felelősség terhét helyezik a médiára (a sajtóra, mint láttuk, nem).

Az online platformok ma már kiemelt szerepet játszanak a tájékoztatásban és a közügyek vitáiban is. Bizonyos mértékben a médiaszabályozás hatálya alá pedig még csak a közelmúlt fejleményeként kerültek.¹⁷ Formálódó szabályozásuk pedig szintén szembesülni fog a kérdéssel, hogy előírhatók-e kötelezettségek a platformok számára a polgárok tájékoztatása érdekében. Azt a kérdést tehát, miszerint a médiaszabályozás egyes, a közérdekű kötelezettségeket előíró elemeit a televíziókon és a rádiókon túl másoktól is megköveteljük a jogrendszerek, avagy éppen ellenkezőleg, utóbbiak szabályozásából is eltűnnek idővel, a belátható jövőben el kell döntenet. De jelen pillanatban a médiaszabályozás még különálló, és így ha elfogadjuk Wragg következtetését a sajtó szabályozására vonatkozóan, akkor abból az is következik, hogy a sajtószabadság fogalma nem egységes, pontos tartalma eltér a sajtó, a média (televízió, rádió és azok online megfelelői) és a platformok tekintetében. Wragg ezt látva nem általában a sajtószabadságról, hanem „a sajtó szabadságáról” ír könyvében. (Megnyugodhatunk, Mick Jagger tehát mégsem tévedett, legfeljebb csak pontatlan volt: a sajtó- és a médiaszabályozás területén nem csak a dal, az énekes személye is fontos.)

A kötet érdemei számosak. A sajtó „felszabadítása” közérdekű kötelezettségei alól a dogmatikai tisztaságot segíti, amely az egyes jogrendszerek figyelmét még inkább a közügyek vitáinak szabadsága felé terelheti. Legalább ennyire fontos az ezzel párhuzamosan érvényes állítás, mely szerint az olvasónak felelőssége van a megfelelő tájékozódásban, nem várhatja el azt egy-egy sajtóorgánumtól, és a demokratikus nyilvánosság így külön-külön sokak erőfeszítéseiből – olvasók, hirdető, újságírók, kiadók – áll össze. A „sajtószabadság” többarcúsága is fontos felismerés, amelyből eredően a sajtószabadság elméleti megalapozásainak egy részét mindenképpen érdemes lesz újragondolni. A kötet ezen túlmenően meggyőzően érvel amellett, hogy a „kikényszerített” – azaz a törvényi – szabályozás a sajtó területén a sajtószabadság védelmével nem összeegyeztethetetlen. A szerző tehát sikerrel ingat meg „halott dogmákat”. Maga John Stuart Mill is büszke lenne rá.

KOLTAY András
egyetemi tanár (NKE és PPKÉ)

¹⁷ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2018/1808 irányelve (2018. november 14.) a tagállamok audiovizuális médiaszolgáltatások nyújtására vonatkozó egyes törvényi, rendeleti vagy közigazgatási rendelkezéseinek összehangolásáról szóló 2010/13/EU irányelvnek (Audiovizuális médiaszolgáltatásokról szóló irányelv) a változó piaci körülményekre tekintettel való módosításáról.